



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00170/11



Buenos Aires, -6 SEP 2011

VISTO: las actuaciones N° 7265/07, caratulada "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION s/ USO SUSTENTABLE DE LA ICTIOFAUNA (PECES) MARINA"; y N° 3121/08 caratulada "FUNDACION VIDA SILVESTRE s/ reclamo vinculado a la actividad pesquera", y

CONSIDERANDO:

Que el Defensor del Pueblo de la Nación tomó conocimiento, a través de declaraciones públicas, que en el Mar Argentino y zona aledaña se estaría registrando pesca excesiva e ilegal, lo que ponía en serio riesgo los recursos pesqueros.

Que dentro de las especies ictícolas comprometidas se encuentra la merluza común, que es uno de los principales componentes de las capturas (comprende casi el 50% del total del desembarco) y uno de los principales productos de exportación (se exporta el 90%).

Que la Fundación Vida Silvestre Argentina realizó, a su turno, un reclamo de similares características en el que advierte que el estado crítico de la merluza común (*Merluccius hubbsi*) podría conducir al colapso de la pesquería de la especie en nuestro país, a raíz de lo cual se resuelve constituir un grupo de trabajo con ésta y otras organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales-FARN.

Que se consultaron, en una primera instancia, a la SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA de la Nación y al INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PESQUERO (INIDEP).

Que, de ello, resultó que el seguimiento histórico de esta especie, en base a la información oficial generada por el INIDEP y remitida a esta Defensoría, muestra que en los últimos 25 años se perdió entre el 50 y el 70% del total del recurso, y un

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
ÁREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

✓DF



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



00170/11

70 u 80% de los adultos que tienen la capacidad de reproducirse para regenerar la población.

Que el INIDEP señala que esta disminución está causada fundamentalmente por las "altas tasas de mortalidad por pesca" (sobrepesca), y no por causas naturales o variaciones en el entorno.

Que, además de la sobrepesca, uno de los aspectos críticos para la merluza es la mortalidad de juveniles que produce la actividad pesquera.

Que ello sucede porque, durante la operatoria de pesca, los juveniles son capturados en la misma red que los adultos y que aquellos que no tienen el tamaño necesario para ser comercializados, son arrojados muertos al mar.

Que la cantidad de juveniles capturados y descartados por la pesquería de merluza y la de langostino (donde se captura como especie acompañante) asciende, anualmente, a cerca de 50.000 toneladas lo que equivale a 500 millones de individuos (y representa el 18% de los volúmenes de captura, o CMP, autorizados en 2011).

Que por cada adulto que se comercializa se descarten dos individuos juveniles que aún no han tenido la oportunidad de reproducirse, lo cual compromete el futuro de la especie, de la pesquería y de los puestos de trabajo asociados a la misma.

Que, además, el INIDEP sostiene que de 2007 a 2008 el desembarque de juveniles se incrementó casi al doble, de 37% a 61%, mientras que los individuos adultos disminuyeron su aporte en un 50%, situación que se mantuvo durante 2009.

Que, en conclusión, la mortalidad de juveniles que representa tanto los descartes como la comercialización de los mismos afecta la capacidad de renovación de las poblaciones y, por ende, la sustentabilidad de la especie.

Que la disminución de la población de merluza no sólo tiene consecuencias ecológicas sino económicas y sociales.

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
ÁREA REG. SING., NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION



00170/11



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que, al respecto, debe considerarse que en nuestro país la pesquería de merluza tiene un fuerte componente social ya que provee más de 12.000 puestos de trabajo directos y al menos el triple de puestos indirectos.

Que, adicionalmente, el INIDEP advierte sobre el fuerte impacto negativo sobre el sector pesquero, al señalar que el rendimiento horario promedio en peso de merluza (kg/hora) cayó un 52% entre 2005 y 2010, lo que implica que en 2010 un barco debió realizar un esfuerzo 2 veces mayor para pescar una cantidad de merluza equivalente a lo obtenido en 2005, por lo que la actividad se tornó menos rentable.

Que, en otro orden, se observó que la metodología utilizada por el INIDEP para conocer el estado poblacional de la merluza, y en base a ello estimar la Captura Biológicamente Aceptable, se modificó en 2009 y fue aplicada sin haber sido apropiadamente revisada y validada antes de su implementación.

Que en función de esto, esta Defensoría requirió la opinión técnica de la Unidad de Investigación de Biología y Manejo de Recursos Acuáticos del CENTRO NACIONAL PATAGÓNICO (CENPAT), dependiente del CONICET, sobre el estado del recurso y la metodología implementada para conocer su evolución.

Que los expertos del CENPAT indicaron que las metodologías utilizadas por el INIDEP para estimar la abundancia actual de la especie y las tendencias históricas son metodologías convencionales usadas en otras partes del mundo, pero que la discontinuidad en las campañas de investigación de ese organismo remueve información fundamental usada en este tipo de métodos, lo cual resulta en un aumento de la incertidumbre que no ha sido completamente considerado.

Que específicamente respecto del cambio de metodología informan que, si bien en líneas generales se considera un avance importante, se han detectado incertidumbres que, de confirmarse, podrían conducir a resultados diferentes de los informados.

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
ÁREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

VDF



00170/11



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que los riesgos que esto conlleva, continúa el informe del CENPAT, podrían haberse reducido si previamente se hubiera sometido el nuevo modelo a un taller de evaluación en el que expertos independientes puedan discutir con las personas responsables de los distintos aspectos metodológicos, y contar con el aporte de aquellos familiarizados con la pesquería y con los protocolos de monitoreo, de modo de poder examinar en conjunto y en profundidad la calidad de la información y la pertinencia de los supuestos hechos en la evaluación.

Que estos procedimientos constituyen una práctica regular en otras instituciones en el mundo responsables del manejo de pesquerías, pero que en Argentina no existe un proceso institucional semejante que asegure que las estimaciones de abundancia de las poblaciones de peces de interés comercial sean sometidas a un nivel de escrutinio adecuado a la incertidumbre que rodea las evaluaciones pesqueras en general.

Que ésto resulta en una responsabilidad desmedida sobre el personal técnico a cargo de las evaluaciones, el que no goza del beneficio y respaldo derivado de la discusión con pares, procedimiento que es habitual en los ámbitos científicos.

Que, independientemente de ello, los expertos consultados señalan que de los informes del INIDEP se infiere que, en los últimos tres años, el efectivo sur de merluza común (principal unidad de manejo del país) fue sometido a tasas de explotación muy superiores a las que, en promedio, resultarían en los mayores rendimientos de la población a largo plazo.

Que, en su opinión, esto implica que el efectivo sur está sobreexplotado y continúa siendo sobreexplotado.

Que así las cosas, esta Defensoría y las organizaciones participantes deciden abocarse a elaborar un Informe Especial sobre los principales aspectos investigados, del cual surgen numerosas consideraciones.

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
AREA REGISTRO, NOTIFICACIONES / ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

vdf



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00170/11



Que, en esta instancia se consultó a la SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación, a la Facultad de Derecho de la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Que de la información analizada se desprende que, si bien se han adoptado distintas medidas para evitar el colapso de la pesquería, las mismas han demostrado ser insuficientes.

Que prueba de ello es que en los últimos diez años los volúmenes de captura autorizados excedieron los valores recomendados por el INIDEP en un escenario de bajo riesgo para la especie.

Que a pesar de las advertencias científicas respecto de la sobreexplotación del recurso, los volúmenes de captura autorizados para el efectivo sur se incrementaron un 30% en 2010 y un 25% en 2011 respecto de 2008 y 2009.

Que, adicionalmente, la captura real de merluza habría superado los valores máximos de captura fijados por las autoridades en promedio en un 77% en la última década: 79% en 2004 (259.000 toneladas), 64% en 2006 (198.000 toneladas), 75% en 2009 (155.000 toneladas).

Que lo anterior no sólo constituye una evidencia de la sobrepesca a la que se ve sometida la especie sino que pone de manifiesto la baja efectividad de los controles del Estado sobre esta industria.

Que a lo anterior debe sumarse el hecho de que luego de 10 años de demora para implementar el uso efectivo de dispositivos para evitar la captura de juveniles de merluza, la autoridad de aplicación suspendió su uso en 2009, y que las nuevas medidas vigentes desde 2010 no garantizan la supervivencia de los individuos menores a 35 cm (a partir de lo cual se consideran adultos).

Que esta situación se agrava porque también surge de la investigación que aún no se han puesto en marcha las mejoras en los sistemas de fiscalización y control que impedirían la subdeclaración de desembarque, ni el Registro de Infractores Reincidentes.

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
AREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

vsc



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



00170/11

Que en 2010 el INIDEP demostró, a través de un modelo de simulación, que en el escenario actual la pesca de merluza es no sustentable.

Que en el mismo documento señala que la sustentabilidad podría alcanzarse con una reducción del esfuerzo pesquero entre el 42 y el 54%, o bien ampliando aún más la zona de veda, o utilizando en todo momento dispositivos que permitan el escape de juveniles de las redes y que sean de alta efectividad.

Que las medidas antes mencionadas pueden adoptarse de manera transitoria hasta que la situación crítica sea superada.

Que, adicionalmente, de las respuestas de la Subsecretaría de Pesca de la Nación a esta Defensoría se pone en evidencia que, a pesar de las insistentes recomendaciones del INIDEP en ese sentido, no se ha desarrollado oportunamente un Plan de Manejo ni un Plan de Recuperación para la especie.

Que lo anterior demuestra que no existe un reconocimiento, por parte de las autoridades, del estado crítico en que se encuentra el recurso.

Que, por otra parte, los problemas institucionales y operativos que ha referido el propio INIDEP en sus informes, no se corresponden con la necesidad evidente de revertir la actual situación de la crisis pesquera.

Que estas y otras conclusiones son recogidas en el Informe Especial denominado "Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: El caso de la Merluza" que el grupo de trabajo ha concluido y que se adjunta a la presente como Anexo I.

Que, de la investigación realizada resulta que, dada la gravedad de la situación, debiera implementarse en forma urgente un plan de recuperación para la merluza común con objetivos operativos claros, plazos definidos e indicadores de éxito de cada etapa, tomando las opciones de recuperación de la biomasa de adultos reproductores de corto plazo y menor riesgo para fijar las Capturas Máximas Permisibles.

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
AREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION



00170/11



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Que, asimismo, se torna prioritario revisar la Captura Máxima Permissible de 2011 para que se ajuste al escenario de menor riesgo para la especie.

Que, adicionalmente, se torna fundamental disminuir en forma significativa y verificable la mortalidad de juveniles, utilizando en forma efectiva y permanente los dispositivos de selectividad recomendados por el INIDEP.

Que, según la Ley Federal de Pesca, la política nacional en materia pesquera es determinada por el Consejo Federal Pesquero, órgano interjurisdiccional de derecho público con integración de la Nación y las provincias con litoral marítimo, creado en 1.998.

Que la mencionada Ley le asigna a este Consejo la misión de garantizar la sustentabilidad de la actividad pesquera y fomentar la conservación de los recursos, lo cual evidentemente no se ha logrado.

Que esta responsabilidad es compartida, a nivel nacional, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creado en 2009, y en particular con la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, quien se encuentra encargada de aplicar la política pesquera y controlar el desarrollo de la actividad.

Que, adicionalmente, la Ley Federal de Pesca asigna al INIDEP la misión de generar la información científica y tecnológica en las que luego se basan las decisiones de manejo de las pesquerías.

Que el INIDEP ha hecho manifiesto ciertos problemas que aportan incertidumbre a la información generada, como es la ausencia o demora en las campañas de investigación y el deterioro o insuficiencia de los recursos materiales, entre otras dificultades.

Que la relevancia de su misión no se condice con las dificultades que ese Instituto encuentra para desarrollar sus tareas por lo que debe garantizarse su correcto funcionamiento y, en especial, el desarrollo en tiempo y forma de las campañas de investigación.

Handwritten initials or mark on the left margin.

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
ÁREA REG. FOLIO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00170/11



Que, asimismo, es importante destacar que el INIDEP se encuentra acéfalo desde septiembre de 2009: ante la renuncia del entonces Director, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos le encomendó esa función al Subsecretario de Pesca, es decir, a quien toma las decisiones político-administrativas.

Que esto no sólo conlleva el riesgo de que las decisiones científicas sean influenciadas por las autoridades políticas, como ocurrió con el cambio de metodología a fines de 2009, sino que priva a ese Instituto de un perfil propio y adecuado a la función de investigación que le es asignada por la Ley N° 24.922.

Que, así las cosas, contribuir al fortalecimiento institucional del INIDEP exige un reordenamiento administrativo y económico, siendo deseable que el mismo desarrolle su actividad en un ámbito plenamente científico, de modo de garantizar las mejores prácticas de investigación.

Que por ello esta Defensoría entiende que, además de resolver todas las cuestiones operativas e institucionales, es recomendable el traspaso del INIDEP a la órbita del Ministerio de Ciencia y Técnica creado recientemente por el Poder Ejecutivo Nacional.

⊕ Que, asimismo surge del Informe Especial que según la nueva normativa ambiental vigente, la gestión pesquera no está haciendo uso de los principios e instrumentos de gestión ambiental, en particular el respeto pleno del derecho a la información ambiental y la participación social en la toma de decisiones.

Que, en este sentido y teniendo en cuenta que —según se expone en el Anexo adjunto a la presente— no ha sido únicamente la falta de controles lo que determinó el estado crítico del recurso, sino también la escasa o nula perspectiva ambiental en el manejo de la pesquería, correspondería garantizar una mayor participación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la toma de decisiones.

ES COPIA

DANIEL GARCIA
AREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00170/11



Que ello se funda en las atribuciones asignadas a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación por la Ley de Ministerios y la Ley General del Ambiente, que también complementan las normas sectoriales pesqueras.

Que por ello se considera fundamental que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable garantice que las decisiones sectoriales no afecten la sustentabilidad de los recursos naturales, a través de la elaboración de Planes de Manejo para las especies ictícolas de interés comercial y, de la elevación obligatoria de informes al Consejo Federal Pesquero, previo a la resolución que fija la Captura Máxima Permisible para cada especie.

Que, en vista del crítico estado que presenta la merluza común, resulta patente que el objetivo de sustentabilidad perseguido por la Ley N° 24.922 está lejos de alcanzarse atento las numerosas falencias de las que adolece el mecanismo interjurisdiccional pesquero consagrado en la Ley Federal de Pesca.

Que la presente medida se dicta de conformidad a las atribuciones conferidas por el artículo 86 de la Constitución NACIONAL y los artículos 13, 28 y concordantes de la Ley N° 24.284.

Por ello,

EL ADJUNTO I
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º-: Recomendar al CONSEJO FEDERAL PESQUERO que implemente, en forma urgente, un Plan de Recuperación para la merluza común, que debería tener en cuenta la necesidad de revisar la Captura Máxima Permisible fijada para el 2011.

ARTÍCULO 2º-: Recomendar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS que disponga las medidas necesarias para

ES COPIA

ENRIQUE DANIEL GARCIA
ÁREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

✓
vdf



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



- A. otorgar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable intervención obligatoria (expresa) en la definición de la Captura Máxima Permisible de forma de garantizar que la decisión pesquera no afecte la sustentabilidad del recurso natural,
- B. el pase del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) a la órbita del Ministerio de Ciencia y Técnica.

ARTÍCULO 3º-: Recomendar al CONSEJO FEDERAL PESQUERO y a la SUBSECRETARIA DE PESCA Y ACUICULTURA de la Nación que se convoque a una audiencia pública previa al dictado de la resolución que fija anualmente la Captura Máxima Permisible.

ARTÍCULO 4º-: Recomendar a la SUBSECRETARIA DE PESCA Y ACUICULTURA de la Nación que implemente en forma efectiva y con resultados verificables un sistema integrado de monitoreo, control y fiscalización de la actividad pesquera, cuyos datos estén volcados en un sistema informático de acceso público.

ARTÍCULO 5º-: Recomendar a la SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación que elabore, en forma participativa, los planes de manejo para todas las especies ictícolas de interés comercial.

ARTÍCULO 6º-: Agréguese el Informe Especial "Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: El caso de la Merluza" como Anexo I, del cual surge un conjunto de recomendaciones a las autoridades, que deberán ser tenidas en consideración.

ARTÍCULO 7º-: Regístrese, notifíquese en los términos del artículo 28 de la Ley N° 24.284 y publíquese en el Boletín Oficial.

RESOLUCION N° 00170/11

ES COPIA

[Handwritten signature]
ANSELMO SELLA
ADJUNTO I A CARGO DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

[Handwritten signature]
DANIEL GARCIA
ÁREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

VDF
[Handwritten mark]